الفصل الثانى
الأمم المتحدة وأساليب الوفود

البعثات والوفود

يجب أن يشار أولاً إلى العلاقة بين « بعثة » لدى الأمم المتحدة، و «وفد» إلى اجتماع معين . ولجميع أعضاء الأمم المتحدة بشكل أو آخر بعثة دائمة لدى الأمم المتحدة تقيم عادة فى نيويورك . غير أن بعض البلدان تستخدم سفاراتها فى واشنطن وحتى فى أتاوا، لتشكيل بعثاتها الدائمة لدى الأمم المتحدة. وللبعثات الدائمة نفس المهام المتصلة فى العلاقة بالأمم المتحدة ، ومقرها مثلما هو الشأن بالنسبة إلى السفارة فى عاصمة بلد ما . ويرأس البعثة الدائمة ممثل دائم ، مرتبته فى الغالب مرتبة سفير ، ويعمل فى خدمته وكلاء أو نواب ووزراء ومستشارون وسكرتيرون من الدرجات فى الأولى والثانية والثالثة مع الموظفين الذين يساعدونهم . ويجد كثير من الدول ضرورة إبقاء بعثات دائمة مشابهة لدى المكتب الأوربى للأمم المتحدة فى جنيف بسويسرا ، ذلك لأن كثيراً من اجتماعات الأمم المتحدة تعقد فى مبنى عصبة الأمم القديمة ، فضلاً عن كون سويسرا مركزاً لعدد من الوكالات المتخصصة. إن هذه البعثات سواء فى سويسرا أو فى نيويورك ، تزود بموظفين دائمين لمدة سنتين أو ثلاث سنوات عادة ، كجزء من الرحلات العادية إلى الخارج والتى تعتبر ضرورية فى معظم وزارات الخارجية . وهؤلاء يظلون على صلة مستمرة بالأمانة العامة لهيئة الأمم المتحدة على أسس معينة كتقديم تقارير عن الاجتماعات ، والمشاركة فى مختلف الاجتماعات ، والعمل بمثابة همزة الوصل فى العلاقات بين بلادهم والأمم المتحدة ، وتزويد كل من الطرفين بالمعلومات والأبحاث .

ويشكل الوفد ويفوض حضور اجتماع خاص أو سلسلة من الاجتماعات (عادة بمقتضى مذكرة رسمية ترسل إلى الأمين العام) . وفى كل عام تقوم الحكومات بتعيين وفد إلى الاجتماع الخاص للجمعية العامة أو إلى اجتماع خاص لإحدى هيئات الأمم المتحدة . ويضم مثل هذا الوفد فى أكثر الأحيان البعثات الدائمة كمستشارين وممثلين . ولذا فإن عضو البعثة الدائمة الذى يعين فى وفد خاص يقوم فى الواقع بمهمتين بالنسبة لتلك الفترة إذ يتعين عليه أن يواصل العمل فى البعثة المسئول عنها ، بالإضافة إلى مشاركته فى عمل الوفد .

وبينما تعكس الأساليب التى ينتهجها وفد معين داخل نطاق الأمم المتحدة إلى حد ما ، خواص حكومته ، فإن بنيان وعمليات الأمم المتحدة تجبر الحكومات المختلفة على تنظيم تمثيلها لدى المنظمة على نمط مشابه .

وكما لاحظ دين راسك « إذا نظرت إلى مئات البنود الواردة فى جدول أعمال الأمم المتحدة خلال السنة وفى مختلف هيئاتها ، تشك فى وجود عدد كبير من الحكومات لا تصدر تعليماتها إلى وفودها بخصوص كل هذه المواضيع » .

ويواصل راسك القول « كم من الشعوب مثلاً لها مصالح قومية ذات صفة كلية بالدرجة الكافية من حيث مجالها وطابعها ، وبحيث تجعلها تتصرف تصرفاً شديداً ينم عن الإحساس بالمسئولية فى جميع البنود الرئيسية الواردة بجدول الأعمال » . هكذا فمن أوضح المشاكل التى تواجه الأمم المتحدة تعدد وكثرة الموضوعات التى تعرض عليها .

ولتوضيح هذا الأمر أوردنا فى الملحق رقم (١) قائمة بالقرارات التى اتخذتها اللجنة الاقتصادية والمالية فى دور الانعقاد الثالث عشر للجمعية العامة .

ولا يتوقع أن يكون الممثلون خبراء مؤهلين فى مختلف المواضيع المعروضة على بساط البحث . وبالإضافة إلى ذلك فقد تكون المسائل المتعلقة بالشئون المالية ذات أهمية كبيرة ، ولذا فباستثناء الأمور البسيطة ، تقف الوفود مترددة فى اتخاذ قرار قطعى فى المسائل المعروضة إلا بعد الرجوع إلى حكوماتها فيما يتعلق بتلك الشئون . وبعض الحكومات تعتبر أن اللجنة الثانية ليس لها الصلاحية ولا الكفاءة لبحث مشاكل معينة تدخل مباشرة فى اختصاص الأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة أو غير التابعة لها .

ونظراً للطبيعة المعقدة للمسائل المعروضة على بساط البحث ، نجد من الضرورى أن تتضمن المناقشات الرسمية فى الجمعية العامة وأجهزة الأمم المتحدة الأخرى بيانات مكتوبة أعدت بعناية وأحياناً تقوم الحكومات المعنية بتهيئتها كلياً أو جزئياً .

وقد تنشأ بعض التعقيدات نظراً لأن كثيراً من الوفود تأتى إلى اجتماعات الأمم المتحدة الخاصة وهى لا تستطيع البقاء خلال الدورة الكاملة برمتها . وقد يكون بعض الممثلين على بينة بالمشاكل المعروضة على بساط البحث أو على جهل تام بها . وقد يكونون أحياناً قادرين على المفاوضة لمصلحة وفودهم مع وفود أخرى . وقد لا يستطيعون ، والواقع ليس لوفود كثيرة الخبرة الكافية فى مواضيع الأمم المتحدة جميعها بحيث تستطيع أن تسهم بصورة فعالة فى المناقشة فى مواضيع ذات أهمية كبيرة . هذا وإن إقحام أحد الوفود نفسه فى مثل هذه المناقشات على الرغم من ضعف إلمامه بمجريات الأمور أو خبرته بالملابسات المختلفة ، قد يعرقل أعمال وفده ، ويعقّد الأمور أكثر مما هى عليه . وعلى كل حال تقوم الأمانة العامة باسترعاء نظر الوفود إلى المسائل المعروضة وتزويدهم عادة بالمعلومات الكافية عنها وخاصة فيما يتعلق بالمسائل الأصولية والنظامية .

تنظيم الوفد

نشر القليل من المعلومات المفصلة عن عمليات وتنظيم وفود الدول إلى دورات الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة .

إن معظم الوفود إلى الأمم المتحدة تشكل تقريباً وفق الخطوط التى سوف نوردها فيما بعد ، مع وجود اختلافات فردية تتوقف على الزيادة والظروف .

وينطبق النمط ذاته ، مع تغييرات فى الحجم والأولوية ، على الوفود إلى الهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة .

ويتألف الوفد إلى الجمعية العامة فى الأصل من فرد أو مجموعة أفراد من وزارة خارجية البلد ومن موظفى بعثته الدائمة لدى الأمم المتحدة .

وتميل الحكومات إلى أن تجعل على رأس بعثاتها الدائمة فى نيويورك البعض من أكيس موظفيها وأكثرهم خبرة ، نظراً لأهمية أعمال الأمم المتحدة من جهة ، ولعظم الدور التمثيلى الدائم الذى يضطلع به الممثل الدائم فى نيويورك . وهذه البعثات تتعرض للضغط من جانب البعثات الأخرى ، وللأسئلة من جانب أعظم تركز للصحافة وغيرها من وسائل الأعلام فى مدينة نيويورك .

ولذا يجب أن يكون الممثلون الدائمون على علم تام بسياسة حكوماتهم . إن كل تغيير فى حكومات الدول أو سياساتها ينعكس فوراً على اتجاهات البعثات الدائمة للأمم المتحدة .

وبقدر ما يكون تمثيل البلد فى الخارج قائماً على أسباب سياسية ، فإن رئيس البعثة الدائمة وكبار موظفيها قد يجرى تغييرهم بمجرد أن يتغير الحال

فى عواصم بلدهم . ولذلك فإن الكثير من التغييرات فى الحكم فى الشرق الأوسط وفى أمريكا اللاتينية وفى آسيا خلال السنوات الحديثة قد انعكس أثرها على التطور تقريباً ، فى تشكيل البعثات لدى الأمم المتحدة .

ورئيس الوفد إلى الجمعية العامة هو وزير الخارجية فى العادة بل وقد يكون رئيس الوزراء أحياناً . لكن لما كانت الجمعية العامة تنعقد عموماً لمدة ثلاثة أشهر تقريباً ، أو لفترة أطول أحياناً ، فإن الوزراء قلما يمكثون تلك المدة جميعاً ، إذ أن وزراء الخارجية يأتون بضعة أيام فى بدء انعقاد الدورة ، وقد يمكثون خلال الأسبوع أو الأسبوعين الأولين ، ثم يغادرونها عائدين إلى بلادهم . وفى غياب وزير الخارجية أو رئيس الوزراء يتولى رئاسة الوفد بالنيابة إما وزير فى حكومة بلد الوفد ، وإما الممثل الدائم فى نيويورك .

هذا ويخصص الأسبوع الأول من دورة الجمعية العامة عادة لانتخابات الموظفين وللمسائل الإجرائية . وقد تضمنت هذه جهوداً تقوم بها حكومات معينة من أجل ضم الصين الشعبية إلى الأمم المتحدة ، تلى ذلك المناقشة العامة. ونظراً لعدم وجود موضوع مخصص مطروح للبحث فإن هذه الإجراءات جميعها لا تعتبر فى الواقع موضع نقاش ، ولكنها تكشف عن السلوك العام الذى سيتبعه كل من الوفود ، ومن سوء الحظ أن يقتصر حضور الوزراء عاده على الفترات ذات الأهمية الضئيلة فى دور انعقاد الجمعية العامة ، إذ يعقب هذه الفتره جلسات تتطلب نقاشاً واتخاذ قرارات ذات أهمية كبرى تستدعى أن تشارك أو تبت فيها أعلى سلطات الدول الممثلة فى الأمم المتحدة . وعلى كل حال ، فإن حضور رجال الدول المسئولين ، ولو فى بدء افتتاح الدورة ، هو بحد ذاته ذو قيمة كبرى فى تسهيل إجراء مناقشات غير رسمية . والأهمية السياسية والخبرة التى يتمتع بها أفراد الوفود العاملين فى الأمم المتحدة

بالنيابة عن حكوماتهم لهما دلالة واضحة ، نظراً لأن المناقشات التى تجرى والقرارات التى تتخذ تتأثر إلى درجة بالغة بشخصيات الممثلين . فشخصية رئيس الوفد (أو البعثة الدائمة) تؤثر من نواح كثيرة فى شخصية الوفد الجماعية بل وفى شخصية البلد فى أعين الوفود الأخرى . إن وفداً فردياً فى وسعه أن يعمل الكثير فى الأمم المتحدة فى تحسين مركز بلده فى الشئون الدولية أو الإضرارية . وفى نفس الوقت قد تتغير اتجاهاته هو ، فأحياناً قد يترتب على طول فترة العمل بالأمم المتحدة شعور بالاستخفاف من ناحية الآمال فى قيام تعاون دولى مفيد . ويمكن فى حالات أخرى أن تكون النتيجة فكرة عن أهمية المنظمة تفتقر إلى التوازن .

ولكل دولة عضو فى الأمم المتحدة الحق فى إرسال خمسة مندوبين تتحمل نفقة سفرهم ميزانية الأمم المتحدة ، بالإضافة إلى خمسة موفودين بصورة متناوبة لكل دورة من دورات الجمعية العامة . وهؤلاء الممثلون هم بشكل عام من أعضاء الهيئات التشريعية وكبار موظفى الحكومة أوأفراد يختارون بصفتهم الخاصة من قبل حكوماتهم نظراً لما لهم من أهمية فى بلادهم . وبالإضافة إلى هذا فإن كل وفد يضم نفراً من المستشارين والخبراء .

ومن المناسب أن نشير فى هذا الصدد إلى الدور الذى تلعبه المرأة فى الشئون الدولية لا فى مجال الفعالية النسائية التقليدية فحسب كالجمعيات النسائية والمنظمة الدولية لإغاثة الطفولة ، واللجنة الثالثة ، (ونعنى بها لجنة الشئون الإنسانية والاجتماعية للجمعية العامة) وإنما لاشتراكها فى عضوية البعثات الدائمة والوفود المختلفة لدى الأمم المتحدة .

وحين نستخدم ضمير الغائب ، فى حالة التذكير أو التأنيث ، عن الإشارة إلى مندوب ما ، فإننا نعنى حقاً أن يبين ما إذا كان هذا المندوب رجلا أو امرأة ولكننا لم نعمد إلى تعقيد النص على هذا النحو ، تيسيراً للأمر .

وقد تبرز بعض الصعوبات من وقت لآخر فى العلاقات بين الموفدين الرسميين وهم غالباً من ذوى المراكز العالية جداً والخبرة وبين مستشاريهم الذين هم فى العادة أصغر سناً ولكن يتوقع منهم أن يكونوا من الخبراء فى المسائل الفنية والتكتيكية لدى الأمم المتحدة . غير أنه كقاعدة ، يبدو وجود منفعة متبادلة إذ يستفيد المستشارون من خبرة المندوب السياسية بينما يتعلم الأخير من مستشاريه ألاعيب الحرفة بالأمم المتحدة، وهذه العلاقة بين المندوب والمستشارين ، كما تقول السيدة اليانور روزفلت فى معرض وصفها لها ، إنما تقوم على التفاهم المتبادل والثقة أكثر من اعتمادها على مجرد نظم وقوانين . وثمة مشاكل قد تنشأ من اختلاف وجهات النظر بين أحد أعضاء الوفود وسياسة الدولة التابع لها ، كما حدث عندما أبدت ممثلة الولايات المتحدة رأيها المخالف لسياسة بلادها فيما يتعلق بوصايا بريطانيا على الكمرون، فالمفروض أن يكون الوفد أو أى من أعضائه معبراً عن سياسة حكومته ووجهة نظرها بصرف النظر عن آرائه ومعتقداته الخاصة . ولكن هناك حالات معينة يكون فيها الممثل أحد كبار رجال الدولة الرسميين ، فإذا صادف أن كان هذا الممثل ذا اجتهاد خاص وفكر متحرر فقد يؤدى ذلك إلى تعديل التعليمات الأساسية التى اختطتها حكومته تجاه بعض المسائل المعنية فى الأمم المتحدة . ومثل هذه الحالات تخلق صعوبات جمة لأعضاء الوفد الذين يتعين عليهم التقيد بالتعليمات التى تزودهم بها حكوماتهم .

وتضم بعض الوفود فى العادة أعضاء برلمانيين فى عداد أفرادها، ومثل هذا الأمر مفيد ولا شك لأنه يساعد على تفهم أكثر للمسائل المتصلة بالأمم المتحدة ، بالإضافة إلى أن أعمال أعضاء البرلمان هؤلاء بالتعاون مع الخبراء والفنيين الذين جرى تعيينهم من قبل الدولة التى ينتسب إليها الوفد ، تؤدى إلى نتائج طيبة ينعكس صداها فى القرارات المتخذة فى الجمعية العامة. فبعض

الحكومات تلجأ إلى تعيين هؤلاء الأعضاء البرلمانيين بصفة مراقبين سواء أكانوا مؤيدين أو معارضين لحكوماتهم بينما تعمد حكومات أخرى إلى تعيينهم أعضاء فى الوفد الرسمى ، فى الحالة التى يكون فيها هؤلاء الأفراد من أعضاء الحزب الحاكم .

ويميل بعض المندوبين إلى الجمعية العامة أو إلى أجهزتها الفرعية إلى العودة إلى اجتماعاتها عاماً بعد عام . وتنشأ علاقات خاصة فى كثير من الحالات بين أعضاء الوفود ، كما أن افتتاح اجتماعات الأمم المتحدة ، هو فى جميع الأحوال مناسبة لتجديد الصداقات وتبادل الخبرات والمعارف ، فاختلاف الآراء ووجهات النظر إبان المناقشات العامة لا يحول دون جعلهم زملاء إلى حد ما ولو أنهم فرقاء متنازعون . فالأمم المتحدة أشبه بناد يجمع تلك الأمم المختلفة المتباينة فى العادات والتقاليد والآراء ، وينمى الصداقة بينهم، ويؤدى إلى تقريب وجهات نظرهم . فقد يرى الإنسان وفدين متخاصمين فى الاجتماعات الرسمية يتناولان القهوة أو المشروبات فى اجتماع غير رسمى. إلا أن هذه العلاقات الاجتماعية كثيراً ما تكون سطحية تفرضها آداب السلوك المتبعة فى الأمم المتحدة . أما الدعوات العامة التى يقيمها أحد الوفود فنادراً ما تحول الخلافات بين الحكومات بين أعضاء وفد وبين حضور الحفلات التى يقيمها وفد آخر .

إن عودة المندوبين ، عاماً بعد عام ، إلى اجتماعات الأمم المتحدة ، ينطوى على بعض المساوىء . فبعضهم يبنى لنفسه إمبراطوريات صغيرة يحرص عليها فى غيرة ، وأحياناً بدون اعتبار كثير لما تتطلبه مواقف طارئة فى عاصمتها من التنسيق . وهذا معناه أحياناً إفراط فى الاهتمام بالمسائل غير الأهمية ومناقشات أطول وأبطأ بالأمم المتحدة ، مما هو ضرورى تماماً .

وتعقد أغلب الوفود اجتماعات رسمية تتخذ أحياناً صورة جلسات منتظمة

تستعرض فيها أحداث اليوم السابق واحتمالات المستقبل تجاه القضايا المختلفة وذلك فى المجالات التى يكون أعضاء الوفد المسئولين عنها ويعتمد رئيس الوفد إلى مناقشة الأعضاء .

وكلما كبر اجتماع الوفد زاد الطابع الرسمى لأعماله وقلت فائدتها . وعندما يعقد الوفد اجتماعات منتظمة كبيرة فإن الكثير من القرارات الكبرى تتخذ فى اجتماعات منفصلة أصغر تعقد بين رئيس الوفد ومن يعنيهم الأمر من المستشارين وأعضاء الوفد . إن اجتماعاً كبيراً جداً يعقده الوفد لايناسب اتخاذ جميع القرارات الكبرى إذ لايتوافر الوقت لمناقشة جميع المسائل تماماً مع جميع أعضاء الوفد ، سواء أكانوا مسئولين عن الموضوع أم غير مسئولين . ويجب أن يتحقق فى داخل الوفد التنسيق اللازم بين أفكار المندوبين الممثلين لنفس البلد فى اللجان المختلفة . ولقد وجدت بعض الوفود أن عقد اجتماعات للوفد من وقت لآخر ، يكفى للتنسيق المتسم بالكفاية وللإبقاء على الروح الجماعية . والإسراف فى عقد الاجتماعات قد يكون له تأثير مضاد أحياناً على قدرة أعضاء الوفد على أداء عملهم المتعلق بإعداد مشروعات القرارات وبمناقشة المسائل الخلافية مع الوفود الأخرى فى وقت مبكر من كل صباح — فقبيل بدأ الاجتماعات الرسمية بالأمم المتحدة يتم الكثير من المشاورات غير الرسمية ، وهذا أحد الأسباب التى من أجلها تبدأ اجتماعات الأمم المتحدة متأخرة ، دائماً تقريباً . إن الرئيس الذى يبدأ الاجتماع فى الوقت المحدد لهو رئيس ضعيف إذا كان التصرف من جانبه يحرم المندوبين من الوقت الذى يجرون فيه التشاور الذى يكفل نجاح الاجتماع .

تنسيق التعاون بين الأهداف السياسية والمالية

من الخلافات الهامة التى تتطلب الحل ضمن نطاق كل من الوفود وتؤثر إلى حد كبير فى المسائل المعروضة على الأمم المتحدة ، الخلاف الذى يحتمل وقوعه بين الأهداف السياسية أو الاقتصادية من جهة ، وبين ماتنطوى عليه من معان مالية من جهة أخرى . فتعظم حيث التصرف من جانب الممثلين إذا لم تكن لموضوع البحث نتائج مالية آتية ، ولا شك أن النواحى المالية التى يخضع لها الوفد تعكس إلى حد كبير الناحية الاقتصادية للبلد الذى ينتسب إليه ، كما تعكس أيضاً مدى حدود الميزانية الوطنية والعالمية على السواء . إن بعض أعضاء الوفود ممن يضطلعون بمسؤوليات تتعلق بالميزانية ، لهم سلطان مباشر مع رؤسائهم فى عاصمة بلدهم أكبر من سلطان أولئك الممثلين الذين يحملون مسؤوليات سياسية . ولا تتصل خطوط السلطة السياسية فى الوفد بوزارة الخارجية فحسب ، بل وتتعدى ذلك عادة عن طريق هذه الوزارة إلى مختلف الأجهزة والإدارات الحكومية والسلطات السياسية فى الدولة نفسها ، بغية إحلال التفاهم والانسجام بين مختلف الأجهزة والسياسة الدولية المتبعة . ولا شك أن وزارة الخارجية هى فى العادة همزة الوصل فى الموضوع كجزء من مهمتها الخاصة بالتنسيق . وفى بعض الوفود يكون خبير وزارة المالية أحد أعضاء الوفد ، ومن هنا لايطلب تعليمات مباشرة من وزارته هو ويتوقف الكثير على مركز وزارة المالية فى البلد الذى ينتسب إليه الوفد ، وعلى ما إذا كانت مسؤولياتها عامة أو محدودة . أما الوفود التى تتخذ موقفاً بصدد المسائل ذات النتائج المالية دون التأكد من أن السلطات المالية فى بلدهم تؤيد موقفهم ، نقول إن هذه الوفود تعرض نفسها والأمم المتحدة لخطر التصرف الذى لايتسم بالمسئولية . وبالعكس فإن الوفد الذى يستطيع أن يدعم مركزه بالموارد المالية يكون قادراً على

أن يلعب دوراً فعالا فى الأمم المتحدة أكبر منه لو كان الأمر خلاف ذلك .

إن الخلافات بين الأهداف السياسية والاقتصادية لاتنشأ فى داخل الوفود فحسب ، بل وتنعكس أيضاً فى الجمعية العامة . فاللجنة الخامسة وجهازها وهو اللجنة الاستشارية لشئون الإدارة والميزانية ، مسئولة عن إصدار الأحكام المتعلقة بالميزانية على المقترحات التى تتقدم بها اللجان الأخرى .

هناك مفهومان رئيسيان بشأن الدور الذى تضطلع به اللجنة الخامسة ، أحدهما أن الحكومات التى تتخذ قراراً فى جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة ، تتخذ القرار النهائى فى اللجنة الخامسة ، ومن هذه الناحية تستطيع أن « تتحكم » فى أى جهاز آخر لأسباب مالية . والرأى الآخر أنه بمجرد أن يُتخذ قرار هام فى لجنة أخرى ، فيجوز للجنة الخامسة أن تبحث المعانى المالية التى ينطوى عليها ، ولكن لايجوز لها أن تغير مظاهره الجوهرية . ولهذا قد يحدث أحياناً أن تجد الوفود برامج فى لجنة ما ثم تعارضها فيما بعد فى اللجنة الخامسة . وتحاول الحكومات فى العادة وضع أولويات لمختلف برامج الأمم المتحدة فى نطاق الموارد المتاحة لأغراض المنظمة ، وهذه الموارد بدورها توزع على ضوء القيود التى تفرضها الضغوط من جانب ميزانيات هذه الحكومات . ويمكن القول بوجه عام أن الحكومات تجد الحصول على الموارد لأغراض الأمم المتحدة أيسر من الحصول عليها للأغراض القومية . ولذلك فمن الضرورى بالنسبة إلى كل اقتراح بالإنفاق على برامج الأمم المتحدة ، أن يُعدّ بأكثر قدر من العناية . إن السياسى الذى يؤيد نشاطات الأمم المتحدة التى تتضمن اتفاقات كبيرة ، لن يجد التأييد إلا من قلة من الأصوات . لكن يحدث فى بعض الحالات ، وهذا متوقف على العوامل السياسية المحلية ، أن تلقى برامج الأمم المتحدة تأييداً قوياً . فقد

حظيت أحياناً برامج الأمم المتحدة بشأن اللاجئين مثل هذا الطراز من التأكيد ، كما حظيت به أيضاً برامجها لتنمية البلاد الأقل تطوراً فى الأراضى الواطئة وكمبودا مثلاً . وتتصل بمشكلة تنسيق السياسة فى داخل الوفد ، مشكلة تنسيق السياسة فى عاصمة البلد بين السلطات المعنية . وقد ظهرت أهمية هذه المشكلة فى أوائل عهد الأمم المتحدة حيث القرار رقم ١٢٥ الصادر فى دور الانعقاد الثانى للجمعية العامة للحكومات على وضع إجراءات مناسبة .

فى عام ١٩٤٨ ، قامت مؤسسة اليونسكو والمعهد الدولى للعلوم الإدارية بعمل دراسة عن « الإدارات الوطنية والمنظمات العالمية » تحلل بعض العوامل التى تؤثر فى التعليمات المعطاة للوفود إبان الاجتماعات الدولية(١٤) . وقد صدق المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى دورته الثانية والعشرين على القرار رقم ٢/٦٣٠ ويقضى بدعوة الدول إلى تقديم البيانات عن الإجراءات التى اتخذتها لضمان التنسيق فى المستوى القومى . وهذا الاستعراض رفع فيما بعد إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى دورته السادسة والعشرين ، ويتضمن الكثير من المعلومات المفيدة عن الطريقة التى تطور بها التنسيق على المستوى القومى بصدد المسائل المتعلقة بالأمم المتحدة . ولم يعلق المجلس أو يصدر توصيات بصدد هذا الموضوع الذى يتضمن مسائل دقيقة تتصل بسياسات الحكومة الداخلية . فإذا كان نظام الحكومة معقداً أو قائماً على اللامركزية بحيث يؤثر فى سلطان السلطات المركزية وسرعتها فى إصدار التعليمات ، فقد تكون مثل هذه الحكومة فى وضع سىء فى الأمم المتحدة بالقياس إلى الحكومات التى تكون فيها عملية اتخاذ القرارات مركزة وسريعة .

التعليمات

هناك اختلافات كبيرة فى مبلغ وطبيعة التعليمات التى تتلقاها الوفود . فبعض التعليمات مطولة ومفصلة بحيث تقيد بشدة حريتها فى المناورة ويظهر أن بعض الحكومات تصدر التعليمات إلى وفدها على ضوء مركز حكومات أخرى أى بصوت بقدر الإمكان مثل .. ، أو إذا صوتت بالرفض «فيمكنكم الامتناع عن التصويت » ، وبعض الحكومات لا تصدر تعليمات على الإطلاق تاركة المسائل لحسن تصرف الوفد . إن التعليمات المثالية تنتج عن الدراسة الدقيقه التى يقوم بها الموظفون بالوزارات المعنية فى عاصمة بلد الوفد ، وعن موافقة أعلى السلطات السياسية تعد ذلك على المواقف العامة التى تتخذ . ومثل هذه التعليمات المثالية تكون ذات طابع محدد من حيث الأهداف ودرجة النشاط المطلوب ، ولكنها تشكل قدراً بالغاً من حرية التصرف للوفد إذا سارت الأحداث فى اتجاه لم يكن متوقعاً . والأسلوب المضبوط الذى يصاغ به مشروع قرار لا يمكن فى العادة أن تتضمنه تعليمات أعدت مقدماً .

إن فعالية الأمم المتحدة لتصاب بالأذى الخطير إذا حدث فى حالات كثيرة أن الوفود لا تتلقى التعليمات أو معنى هذا أن الحكومة التى يعنيها الأمر لا تجد مناقشات فى الأمم المتحدة من الأهمية الكافية بحيث تستأهل البحث الجاد . وللتأكد من أن أكبر عدد ممكن من الوفود لديها تعليمات بالفعل فإن المقترحات الكبرى تناقش على العموم على نطاق واسع قبل التقدم بها .

إن لعنصر المفاجأة قيمته ، لكن الميزان فى الأمم المتحدة يميل بوجه

عام إلى جانب الأخطار السابقة ، ومهما كان الاتصال وثيقاً أو مستمراً بين الوفود فى نيويورك وبين السلطات فى عواصم بلادها ، يظل الكثير بالضرورة من مسئولية الممثلين المحليين . فنى الأمم المتحدة غالباً ماتتحرك الأحداث بسرعة ويكون تطورها من التعقيد بحيث يستحيل من الناحية الفعلية الإخطار بجميع العوامل المهمة وأخذها فى الحسبان قبل أن يتخذ قرار وترسل التعليمات من المقر بالأمم المتحدة بطبيعة الحال، وغالباً ما يكون هناك « تأجيل استراتيجى» فى حالة القرارات ذات الأهمية الكبيرة لافساح الوقت أمام الوفود لتلقى التعليمات من حكوماتها . ومما يؤثر أيضاً فى نمط التعليمات التى يمكن أن يتلقاها الوفد ، المسافة من نيويورك إلى عاصمة بلده والتسهيلات الخاصة بالاتصالات السرية .

وأخيراً فالتعليمات المعطاة إلى الوفود لا بد وأن تتأثر بالمسائل المحلية التى قد تحجب مناقشات الأمم المتحدة . وفى تلك الحالة قد لا يتمكن المسئولون عن إعداد التعليمات للوفد ، إلا من توجيه القليل من الاهتمام إلى المسائل المعروضة على الأمم المتحدة .

العلاقات بالوفود الأخرى

تتمتع وفود الدول فى نيويورك بالحرية بوجه عام كى توضح فى نطاق حدود معينة مواقف حكوماتها ، ولكنها لا تستطيع أن تتخذ على الفور قرارات تتصل بالسياسة العليا إلا إذا كان هناك وزير الخارجية أو شخص آخر له الصلاحية اللازمة ويستطيع احتمال المسئولية . ولذلك إذا ما أراد وفد ما أن يؤثر فى سياسة وفد آخر بصدد مسألة هامة معينة ، تحتم عليه اتباع الطرق الدبلوماسية بهذا الشأن . والخطوة الأولى التى تتخذ عادة للوصول إلى مثل هذا الغرض ، إنما تكون عن طريق الاتصال المباشر بوفود الدول

الأخرى لدى هيئة الأمم المتحدة ، ثم تتخذ الخطوات الأخرى ويتفق على مواعيد الاجتماعات وأمكنتها وخطة العمل فيما بعد . وقد يقود هذا الأمر إلى اجتماع رؤساء الحكومات أو رجالاتهم الرسميين ، أو اتصال مباشر بين سفارات الدول ووزارة الخارجية فى البلد الذى تقوم فيه تلك السفارات ، هذا إذا كانت المسألة موضوع البحث ذات أهمية كبرى .

وإذا ما اقترب زمن المناقشة ، بدىء فى تقريب وجهات النظر والتوفيق بين مواقف الوفود المختلفة فى هيئة الأمم . ولا بد من الإشارة فى هذا الصدد إلى أن نوعاً من الضغط يمارس تجاه بعض الدول من أجل سلوكها وجهة معينة إبان عرض بعض القضايا على الهيئة العامة للأمم المتحدة . وهكذا تحاول الوفود أن تؤثر على غيرها من أجل تبنى وجهة نظرها ، ولكن فى حالات عديدة ، تبحث الأمور وتوفى حقها من الإمعان والتنقيب. إن الأمم المتحدة من هذه الناحية ليست أفضل ولا أسوأ من برلمانات الدول الأعضاء .

والأمر الشائع فى الأمم المتحدة إنما يقوم على تبادل المنفعة . فهو يعتمد على القول « سأساعدك فى الوصول إلى غاياتك ، فساعدنى فى الوصول إلى أهدافى أيضاً » . ومثل هذا الأمر يتم وفق (اتفاق الجنتلمان) حيث ولا وثيقة رسمية تكتب كتعهد يتقيد به الجانبان . ومثل هذا الأمر لا يتم بين وفدين فحسب بل وقد يحدث على مجال واسع ونعنى على نطاق كتل ، كأن تؤيد الكتلة الآسيوية الإفريقية كتلة أمريكا اللاتينية ، مقابل تأييد الأخيرة للأولى فى مناسبة أخرى ، وسنعود إلى بحث أهمية دور الكتل وسلوكها فى الفصل الثالث فى هذا الكتاب . وأغلب المفاوضات تأخذ مجراها بصورة شخصية حرصاً على سمعة الدول المتفاوضة من ناحية ، ولإعطاء الفرقاء المعنيين قسطاً وافراً من المناورة والاتصالات . ولا يخفى

ما للاتصالات السياسية من أثر فى تقرير مصير المسائل العالمية والخاصة ، ولذا يتحتم على المفاوض أن يصل إلى الشخص المسئول فى الوفد ويباحثه فى هذا الشأن إذا ما أراد أن يضمن نتيجة إيجابية سريعة فى جانبه .

ونتيجة لاختلاف اللغات والثقافات بين الوفود كثيراً ما تجرى المشاورات والمفاوضات فى نيويورك بتبادل الآراء كتابة ، وهكذا يصبح من السهل على وفد ما معرفة رأى الوفد الآخر والتعاون معه بصورة وثيقة بشرط أن يعرف كل من الطرفين كتابة ما يقصده الآخر .

المبادهة بالعمل

بعد أن يتخذ الوفد قراراً مبدئياً بتقديم اقتراح ما إلى الجمعية العامة فإن الأمر يتطلب نشاطاً كبيراً فى أروقة الأمم المتحدة . وهذا النشاط قد يتوقف على ما يتوقع أن يكون عليه رد الفعل إزاء الاقتراح أى « أننا لن نقدم على هذا القرار إلا إذا ظهر أننا سنتمكن من الحصول على أغلبية».

ولذا قد يكون من الضرورى جس نبض الوفود الرئيسية حتى قبل إعداد المشروع بصورة محددة ، ولكن بعض الوفود قد تلجأ إلى طرح مشروع ما على الصويت بصرف النظر عن كونه سينال الغلبة أو الفشل، بل وقد تطرحه أحياناً على التصويت بقصد أن يهزم عند الاقتراع ، وقد يسعى وفد وراء الهزيمة حتى يعد موقفاً يستخدمه فى اجتماع يعقد فيما بعد أو ليعكس ناحية من نواحى الرأى العام فى بلده . إلا أن الوفود تطرح عادة الاقتراحات التى تأمل بأن تصبح قرارات نهائية ، وفى بعض الأوقات تطلب فى اقتراحاتها أكثر مما تأمل الحصول عليه لتترك مجالاً للمساومات .

القرارات

إن أغلب أحكام الأمم المتحدة هى بمثابة قرارات . وهى تشتمل غالباً على جزءين : المقدمة ، والجزء الفعال فى الموضوع . فالمقدمة إنما تكتب عادة لشرح الغرض من القرار وفيها محاولة أكبر قدر ممكن من التأييد للفقرات الفعالة التى تليها (أنظر الملحق رقم ٢ حيث ثمة أمثلة عن هذا) . وغالبا ما يشار فيها إلى قرارات سابقة لإيجاد الصلة والتناسق بين قرارات الأمم المتحدة قديماً وحديثاً ومدى استمرارها . فإذا لم يكن ثمة قرارات سابقة تتصل بالموضوع اتصالاً مباشراً ، فغالباً ما يشار إلى مادة مناسبة فى ميثاق الأمم المتحدة .

أما الجزء الفعال فى الموضوع فيتجسم فى شكل طلب اتخاذ إجراء ، أو تدعيم موقف أو إبداء رأى . وقلما تكون قرارات الأمم المتحدة على شكل تفويض ، إلا فيما يتعلق بالقرارات الموجهة إلى اللجان والأجهزة المختلفة أو الأمانة العامة من أجل القيام بعمل معين ، فقد تأخذ فى هذه الحالة صيغة إلزامية أو ما يشابهها . وجرت العادة عند اتخاذ قرار يتعلق بسياسة دولة معينة أن يصاغ القرار فى شكل وتعابير يُتجنَّب فيها الإهانة أو استثارة السخط ، حتى ولو كان الأمر يتعلق بحكومات لا يتوقع أن تذعن للقرار . هذا وإن الجهود الكبيرة التى تبذلها الوفود لتعديل أو لفشل قرارات معينة أو للحيلولة دون اتخاذها رغم صياغتها فى قالب مبهم لمما يدل على الأهمية التى يعلق عليها الوفود لتلك القرارات .

وتعد مشروعات القرارات فى نيويورك عادة على ضوء التعليمات العامة الواردة من عواصم الدول ، ولكن حينما يتخذ الأمر صفة الأهمية

ترسل مشروعات القرارات مباشرة من عواصم الدول . وإذا ماجرى إعداد مشروع القرار فى نيويورك فإنه يأخذ صيغة أولية قابلة للتغيير والتعديل من الحكومة المعنية ، وتناقش الأمانة العامة عادة مع الوفد الذى يزمع تقديم مشروع القرار ، طبيعته ومدى مشروعيته قبل عرضه نهائياً على الأمم المتحدة .

وإذا أراد أحد الوفود أن يحظى بنجاح مشروع يريد التقدم به ، فعليه أولاً أن يضمن أصوات الوفود الصديقة ودعمها واهتمامها ، وحينئذ يصاغ المشروع فى صيغة أولية قابلة للتعديل بحيث ينال موافقة الأمم المتحدة .

وبدون الاعتماد على دولة كبرى فى الأمم المتحدة من أجل تأييد مشروع ما ، فإن الموافقة عليه أمر «محفوف بالصعاب» . وفى كل حالة تقريباً تكون الدولة الكبرى ممن تجرى استشارتها أولاً . وترى معظم الوفود أن الإصرار على تقديم مشروع قرار دون أخذ اتجاهات الدول الكبرى فى الحسبان ، أمر ينطوى على انعدام المسئولية . يمكن اتخاذ عمل برغم اعتراضات هذه الدول ولكن من المرجح أنه لن يكون له معنى كبير ، أو لن يؤيد ماليا إذا تعلق بالمجال الاقتصادى . إن الكثير من الدول المتوسطة الصغيرة ترى من الأهمية بمكان أن تضطلع الدول الكبرى بنصيبها العادل من المسئولية عن كل مسألة وإلا لقالت وفود كثيرة « لم نأخذ على عاتقنا عبء المسئولية من الناحيتين السياسية والاقتصادية ، فيما يتصل بقرارات ليس لها سوى حظ ضئيل من التنفيذ نظراً لافتقارها إلى تأييد دولة كبرى ؟ » . وهذا هو السبب الذى من أجله يحتل تأييد النفوذ للدول الكبرى مكان الصدارة فى اتخاذ أى قرار وخاصة فى مراحله الأولى، وذلك باستثناء الحالات التى تتكتل فيها الأغلبية فتمارس الضغط على دولة كبرى أو أكثر باتخاذ قرار ضد رغبات هذه الدول .

والخطوة التالية إن توافر الوقت، هى إتصال الوفد الذى يتقدم بالمشروع بالوفود الصديقة كما أسلفنا سابقاً ، ثم بمجموعة أكبر من الوفود قدر الإمكان لضمان قوة كافية تقف بجانبه أثناء عرضه . وبالطبع يتحاشى الوفد المذكور الاتصال بأعدائه لإقناعهم بوجهة نظره ، لأنهم فى جميع الأحوال ، تحت تأثير تاريخى أو فردى أو سياسى سيرفضون المشروع أو يعادونه . وعلى كل حال فمن المرغوب فيه أن يشرح الوفد نص المشروع للوفود المعارضة مثل عرضه على لجنة ما كى يتحاشى الصعوبات التى ستواجهه لو لم يتبع هذه الطريقة .

وفى الأمم المتحدة ، كما هو الحال فى مؤسسات غيرها ، يفضل أن يعمل الوفد من أجل نيل الثقة أو التأييد لمشروعه من وراء الستار ، وليس فى النور مباشرة ، فليس بمستطاع أى وفد أن يمشى فى الطريق معتمداً على نفسه دون مساعدة الآخرين ، ويلعب هؤلاء الآخرون دوراً بارزاً فى إنجاح المشروع . وقد تقتضى ظروف المناورات السياسية أن يعمد وفد آخر إلى تقديم المشروع بالتعاون مع الوفد صاحب العلاقة ، أو تقديمه دون مشاركة صاحب العلاقة ، ويتم تقديم المشروع إلى الأمانة العامة التى تقوم بترجمته ونشره وتوزيعه على الأعضاء . ويسبق هذا الأمر عادة سعى حثيث من قِبَل الوفد صاحب العلاقة إلى تنقيح الاقتراح ومعالجة مختلف فقراته بالدوية والأناة والبحث والتمحيص بحيث يسهل تبنى المشروع .

ويبدو عقب هذه الأمور كلها ، أن من الضرورى تكتيل أصوات مجموعة من وفود الدول لتوحيد الكلمة . وتكتب عادة أسماء الوفود المتقدمة بالمشروع ، ولكن هذه المجموعة من الوفود لا تُثبَّت أسماؤها إلى جانب المشروع حينما يصار إلى إقراره إقراراً نهائياً . وقد يتقدم وفد واحد بمشروعه ، ويعتبر فى هذه الحالة مسئولاً عن كل محتواه . وقد تعزف بعض

الوفود عن إرفاق إسمها بلائحة متبنى المشروع على الرغم من يقينها بفائدته ، حرصاً على عدم إثارة البعض على معارضتها فى المستقبل .

فإذا كان لمشروع ما نفر من المؤيدين القلائل سهل اتخاذ قرار بإجراء تعديلات مختلفة له ، وعلى العكس من ذلك إذا كثر مؤيدو المشروع صعب اتخاذ قرار بتعديل بنوده المختلفة . ومما تجدر الإشارة إليه ، أن كثرة مؤيدى المشروع تؤدى إلى نوع من الضغط المعنوى أو اللاشعورى على بقية الوفود ، فتسارع إلى إقراره . ومن الطبيعى أن يكون نجاح المشروع أو فشله رهناً بعدد الدول المؤيدة من حيث الكثرة أو القلة . أما اجتذاب أكبر عدد ممكن من الوفود إلى الجانب المؤيد للمشروع فيتوقف على البراعة فى رسم الخطط والديبلوماسية الفذة إلى جانب الفهم العميق للأوضاع السياسية العالمية فى الوقت الذى يعرض فيه المشروع .

ويرفع المشروع رسمياً إلى الأمانة العامة ويوزع على جميع الأعضاء باللغات المقررة (الفرنسية ، الأسبانية ، الإنجليزية ، والروسية) وقد تسارع وفود أخرى عقب ذلك إلى تأييده . وعندما يدرج المشروع فى جدول الأعمال مع المقدمة المناسبة التى يقدمها أحد مؤيدى المشروع ، تجرى عليه التعديلات والتنقيحات اللازمة . وقد يقبل متبنو المشروع الأصليون هذه التعديلات ، فإذا حدث ذلك أعيدت صياغته فى صورته النهائية وأعيد توزيع صورة معدلة له على الأعضاء قبل عملية التصويت النهائية .

إن الموافقة على القرارات نادراً ما تتم بالصيغة التى تُقدم بها . قد لاحظ المرحوم جون فوستر دالاس أن « كل مناقشة كبرى فى الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة أسفرت عن تغييرات فى الرأى حتى يتوافر قدر

أكبر من الاتفاق . ونادراً ما خرج اقتراح هام إلى حيز التنفيذ دون أن تطرأ عليه تغييرات لها شأنها حتى يعكس الرأى العام العالمى بصورة أفضل . فوفد الولايات المتحدة كان يعدل دائماً تقريباً موقفه المبدئى بعد الاستماع إلى وجهة نظر الوفود الأخرى . ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن معظم الوفود (١٨)

وأحياناً تجرى التغييرات للدلالة على أن الأمم المتحدة لا تتخذ بالضرورة قراراً بنفس الصيغة تماماً التى قدمها بها بلد معين . ويمكن أن نتوقع من بعض الأفراد أو الوفود إدخال تعديلات تتعلق بالشكل وإن لم تمس الجوهر ، على مشروع قرار تقريباً ، إلا إذا كانوا هم الذين يتبنونه ، بل وحتى فى هذه الحالة فانهم يتقدمون بالتعديلات . وغالباً ما تتطلب أيضاً الصعوبة فى الترجمة إجراء تغييرات فى النص ، وقد يتعين تغيير نص القرار حتى بلغته الأصلية لأنه ليس من السهل ترجمته إلى لغات أخرى . وبالمثل فإن بعض النصوص يمكن أن تسيء إلى عادات أو مفاهيم تعتنقها وفود أو مجموعات من البلدان . وهكذا فقد يتطلب الأمر إدخال تعديلات لا فى اللغة فحسب ، بل وفى الجوهر أيضاً ، لأسباب ثقافية بالإضافة إلى الأسباب الفنية . فقد تكون لنفس الكلمات معانٍ سياسية مختلفة فى الأجزاء المختلفة من العالم ، وغالباً جداً ما اتخذت بعض الألفاظ معنى فى دوائر الأمم المتحدة خلافه فى أى مكان آخر . وترتبط الألفاظ أيضاً بمن يستخدمونها ، وقد تغير معناها فى الأمم المتحدة عندما يتغير الأفراد . وأحياناً أسفرت العادة المتبعة فى الأمم المتحدة من حيث استخدام الأحرف الأولى عن سوء فهم، إذ قد تعنى الأحرف الأولى شيئاً يختلف عما كان مقصوداً فى الأصل (مثال ذلك Sunfed ، أنظر الفصل الخامس) .

التصويت

إن المرحلة الأخيرة فى هذه العملية هى مرحلة التصويت وعند هذه النقطة فان تصريحاً يدلى به سراً أو علانية وفد له نفوذه بأنه سيصوت إلى جانب فقرة معينة أو نص معين أو سيصوت ضدهما ، نقول أن مثل هذا التصريح قد يؤثر فى أصوات الوفود الأخرى .

وإذا لم يكن نمط التصويت واضحاً فقد تجرى مشاورات سريعة وواضحة بدرجة أكثر أو أقل بين الوفود التى يمكن أن تكون متفقة فى الرأى . وقد تبذل الجهود أيضاً فى هذه المرحلة لإقناع بعض الوفود كى تتحول من المعارضة أو الموافقة إلى الامتناع عن التصويت والعكس . وعلى العموم من الصعب تغيير نمط التصويت على مشكلة كبرى فى اللحظة الأخيرة ولذلك فالجهود بهذا الصدد لا تستأهل فى العادة ما ينفق عليها من الوقت وما تنطوى عليه من المشقة . إن التصويت يعكس مواقف تحددت خلال المناقشة وفى المباحثات غير الرسمية . لكن قد تقع مفاجئات ، وأحياناً تكون هناك أخطاء . فقد تفوت الوفد نقطة رئيسية فى المناقشة أو يكون قد أخفق فى تقييم الموقف تقييماً صحيحاً قبل أخذ الأصوات . وهو فى خطر بنوع خاص إذا كان النداء بالأسماء (وفيه يطلب إلى كل وفد أن يبدى رأيه شفاهة) ، ويكون مطلوباً فيه أن يصوت مبكراً طبقاً للقائمة كما ينادى عليها سكرتير اللجنة حسب الترتيب الأبجدى (نظام التصويت بالنداء على الأسماء يتحدد بطريق الصدفة ، فالرئيس يتناول قصاصة ورق بها إسم البلد ، من صندوق يضم أسماء جميع البلاد الأعضاء) . غير أنه إذا اتبع الإجراء العادى وهو التصويت بطريقة رفع الأيدى فقد يجد المندوب صعوبة فى رؤية اتجاه الآخرين فى التصويت . ويحاول بعض المندوبين

بطريقة ظاهرة أو أقل ظهوراً ، أن يروا كيف يصوت أصدقاؤهم أو أعداؤهم ، أو كيف تصوت الأغلبية ، وذلك قبل الإدلاء بصوتهم . هذه المشكلات أقل وضوحاً ولكنها حقيقية بالمثل فى حالات النداء بالأسماء وفى الاقتراع السرى من أجل الانتخابات . وأحياناً عندما يبكر مندوب برفع يده بطريقة تنم عن الثقة ، فإن هذا قد يؤثر فى الأصوات ، وبخاصة فى المسائل الإجرائية حيث لا تكون خطوط التصويت واضحة . ويطلب الوفد أسلوب التصويت الذى يراه أصلح لتحقيق أغراضه . ويفضل النداء بالأسماء إذا تطلب الحال سجلاً مفصلاً يبين رأى كل بلد ، وهذا قد يربك بعض الوفود . والتصويت برفع الأيدى يتبع فقط لبيان مجموع المعارضين أو الممتنعين عن التصويت .

ولم يسمع المؤلفان عن حدوث تلاعب فى الأصوات إلا أنه قد تحدث بعض الأخطاء فى العد أو فى أصول التصويت ، وإذا ما حدث خطأ فى العد يعاد التصويت . وإذا تغيب وفد عند التصويت أو أخطأ فلا يجوز له أن أن يطالب بتعديل ضبط التصويت . وإنما يحق له أن يعبر عن آرائه ويطلب تسجيلها فى مضبطة الجلسة . وقد يتغيب وفد عن قصد إذا ما رأى أن وجوده عند إجراء التصويت محرج .

ويُستشهد ببعض القرارات أو يشار إليها بعد إقرارها بوقت طويل ، أما غيرها فتموت فور التصديق عليها (كانت الطريقة التى تم بها التصديق عليها أهم من جوهرها) . والبعض الآخر يفقد قوته بالتدريج وينتهى الأمر إلى زوايا النسيان أو إلى الإغفال . ومع هذا فإن أى قرار للأمم المتحدة يمكن أن يكون مفيداً نظراً لأنه يمثل لغة متفقاً عليها دولياً . وغالباً ما يمكن التغلب على الصعاب باستخدام فقرات أو كلمات من قرارات قديمة عند إعداد قرارات حديثة . وعلى العموم ترحب الوفود باستخدام لغة

سبق تقبلها إذ معنى هذا أنهم لن يطالبوا بالتفاوض بشأن لغة جديدة واتخاذ قرارات جديدة . إن الأمم المتحدة ، شأنها شأن معظم البرلمانات ، تميل إلى ترديد القرارات القديمة إلا إذا تطلبت ظروف جديدة هامة عملا أو تصرفا جديداً .

وثمة تفرقة بين القرارات التى يراد بها إقرار وتنفيذ برامج معينة بالأمم المتحدة وبين القرارات التى يراد بها نقل توجيه سياسى عام إلى الحكومات الأعضاء . ولقد كانت للقرارات المتعلقة ببرامج الأمم المتحدة ذات الطابع الخصوص ، نتائج مفيدة وبناءة ، ولكن القرارات التى تضمنت توصيات للحكومات بشأن السياسة فغالباً ما كانت أقل فعالية .

وليست جميع أعمال الأمم المتحدة تتجسم فى صورة قرارات ، بل إن معظم الاحكام يعبر عنها بطريقة رسمية . فقد يجتمع مجلس الأمن مثلاً ، ويتباحث فى أمور معينة ويوافق على خلاصة للاجتماع أو تقرير عنه دون اتخاذ أى قرار ، وكذلك الشأن فيما يتعلق بفروع أو أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ، إلا أن البعض يعارض بشدة هذه العادة أو الإجراء ويعتبرها بمثابة جبن أو مسايرة للوضع .

وثمة ظروف تحتم على اللجان إرجاء مشروع ما ، ولهذا التصرف أهمية خاصة ذات شأن كبير أحيانا ، فقد يؤدى هذا التأجيل إلى قتل المشروع وإهماله ، ولكنه قد يؤدى أحياناً إلى خدمة كبرى له وخاصة إذا كانت ظروف عرض المشروع عل الأمم المتحدة غير مواتية ، فيكون التأجيل لفترة أخرى مناسبة ذات فائدة جلى فى جعل المشروع أكثر قبولاً لدى الأعضاء ، وقد يحوز القبول بعد أن كان مهدداً بالرفض فيما لو عرض فى السابق .

وبازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة (١٢٠ عضواً الآن) يميل الاتجاه

إلى اتخاذ قرار على جميع النقاط المثارة . إلا أنه كثيراً ما تتخذ قرارات « تسوية » تكون خلواً من أى اتجاه معين مما أدى إلى عدم الاهتمام نوعاً ما بقرارات الأمم المتحدة إذ أنها تكرر ما اتخذته سابقاً أو توضح ما لا يحتاج إلى إيضاح ، و لكن من الممكن القول بالرغم من كل ذلك أن مزايا ازدياد عدد الأعضاء التى تشارك فى اتخاذ القرارات تفوق المساوىء المذكورة .

وضع الخطط

إن قضية التوقيت ذات أهمية كبرى ، وتلعب دوراً هاماً فى المنظمة الدولية كما فى المنظمات الأخرى . فالمشروع أو الاقتراح الذى يقدم بصورة مبكرة جداً وسريعة قد يؤدى الأمر إلى رفضه أو مقاومته بعكس ما يحدث أحياناً فيما لو عرض فى مرحلة أخرى اختير فيها الوقت المناسب والظروف الملائمة . كما أن تقديم المشروع متأخراً عن الوقت المناسب قد يؤدى إلى فشله لأن وفود الدول قد تكون التزمت من قبل باتجاه معين أو لا تجد الوقت الكافى لدراسته وتلقى التعليمات الخاصة به من حكوماتها . ولا يمكن اتخاذ أى قرار فى الأمم المتحدة مالم يترجم المشروع المعد للتصويت إلى اللغات المقررة . وقد يحول ضيق الوقت أحياناً دون ترجمة المشروع إلى أكثر من لغة واحدة . فإذا حدث أن طلب أحد الوفود تأجيل النظر فى هذا المشروع إلى وقت آخر يتسنى له فيه الاطلاع عليه باللغة التى يفهمها بعد أن يتم استكمال الترجمة إلى مختلف اللغات الأخرى المعمول بها ، فإن ذلك الوفد يجد من يسانده فى اقتراحه . وعلى هذا فإن سير العمل قد يؤخر أو يحول دون إقرار المشروع أحياناً . كما أن أغلب وفود الدول قد تطلب تأجيل النظر فى موضوع ما ريثما تتلقى تعليمات وافية من حكوماتها بشأنه وللتفاوض فيه مع أعضاء الوفود الأخرى .

وغالباً ما تستخدم الاقتراحات المتعلقة بالإجراءات لتعطيل أو منع الوصول إلى قرار ، وغالباً ما يحدث ذلك لأسباب سياسية . وكثيراً ما حدث أن اضطرت الوفود إلى طلب التأجيل حتى يتسنى لها الحصول على تعليمات، وتميل إلى مسايرة الوفود الأخرى إذا ما تعرضت لمثل هذه المتاعب .

ولرد الفعل الذى تبديه الوفود الأعضاء فى المنظمة أثر كبير فى بلوغ الغايات وإنجاح المقاصد . إذ على الوفد الذى يتقدم بمشروعه أن يعرف الرائج من الكاسد ، ويسعى إلى تقدير مدى ما يمكن أن يحوزه مشروعه من أصوات بالمقارنة مع مشاريع أخرى مشابهة له وأخرى تقدم بها فى الماضى . ثم إن على كل عضو حينما يتقدم بمشروعه أن يتوقع معارضة له من بعض الأوساط ، وعلى الرغم من أن ثمة مشاريع لا تحتمل الجدل الا أن هناك كثيراً غيرها يحتاج إلى نقاش وجدل وتمحيص قبل أخذ الأصوات عليها . ويسود جو الوفد بريق من التوتر ابتداء من فترة عرض الموضوع حتى زمن التصويت عليه . وعلى كل حال فإن الوفود التى تؤيد أو تعارض المشروع كثيراً ما تبدى وجهة نظرها وتبرز الأسباب التى تدعوها إلى اتخاذ موقف معين ، وكثيراً ما يلاحظ تضارب وتفاوت كبيران فى آراء الوفود تجاه مسألة معينة .

وتبذل جهود مخلصة عادة إبان تحضير المقترحات فى دوائر الأمم المتحدة للحيلولة دون توجيه أية إهانة من فريق لآخر ، وذلك باستعمال لغة موضوعية المفاهيم ، لأن جو المهاترات لا يؤدى إلى أية غاية محمودة بل بالعكس يضرم نيران العداوة ويضاعف المشاكل ، ويزيد من حدة (الحرب الباردة) خاصة بين الشرق والغرب ، كما حدث فى السنين التى سبقت عام ١٩٥٥ .

وتقوم إدارة الترجمة فى الأمم المتحدة بترجمة فورية لمختلف محاضر

الاجتماعات والمقررات إلى اللغات المقررة . ومن المهم جداً أن يحسن المترجم انتقاء الألفاظ بحيث تؤدى المعنى ولا تجرح شعور الآخرين . وأهم شيء فى مشروع ما إنما هو معناه والغاية التى يهدف إليها . وتحتم التقاليد الدبلوماسية على الوفود أن تتقيد بمثل هذا الأمر .

إن التقارير والسجلات الموجزة والمعبرة تعبيراً جيداً عن المواضيع المختلفة والتى تقوم أجهزة الأمم المتحدة بتحضيرها ذات فائدة كبرى فى تسهيل الأمور ، إذ يسهل هذا الأمر عمل الأمانة العامة التى يمكنها الاطلاع على جدول أعمال دورة الجمعية العامة ومراجعتها واستيعابها وذلك قبل بدء الدورة ، مما يساعد على وضع خطة للعمل وحساب لمختلف الطوارئ قد يحدث ، ويفيد فى تنسيق الأمور وتهيئتها على الوجه الأكمل .

إن عملية النقاش فى مجموعها يقع عبء تحملها والاستمرار فيها على الوفد الذى تقدم بالمشروع وهو مخول سلطات من حكومته للاستمرار فى تحمل تبعة ما تقدم به . وإن موقف الوفد المتصلب إزاء بعض القضايا المعروضة قد لا يلائم الأصدقاء أحياناً ، بل قد يجره إلى الدخول فى مشاحنات ومعارك مع الأعداء . وعلى هذا فقد خصص وقت كاف فى المسائل الخطيرة لإعطاء المجال للوفد كى يقرر مدى السياسة التى سينتهجها على ضوء الأبحاث والاتصالات والمناقشات : ترى هل يستمر ، أم يتوسع فى المقترحات ، أم يلجأ إلى التراجع والاعتدال أو وضعها على الرف . . . وقد يقرر الوفد الاستمرار ومواجهة الأخطار والصعاب التى تنشأ عن تصميمه ذلك إلى أن يبلغ غايته التى يسعى إليها . وعلى كل حال فإن الثقة بالنفس إلى مثل هذا الحد ، وإن كانت ذات ميزات وفيرة أحياناً ، إلا أنها تؤدى فى المنظمة الدولية إلى مشاكل وصعوبات جمة يمكن تجنبها بشيء من المرونة والدبلوماسية .

وثمة أمثلة كثيرة عن وفود أو عن أعضاء من الوفود بصفاتهم الفردية

حصلوا على الموافقة على مقترحات كان يعارضها سراً الجميع تقريباً ، ولكن لم يكن أحد راغباً فى معارضتها علانية .

الخطب فى الأمم المتحدة

يوحى هذا التحليل بأن الخطب الرسمية التى تلقى فى الأمم المتحدة ، ذات أهمية محدودة . وتشتمل أيام الوفود فى المنظمة الدولية على مواد هامة . ولكى تترجم الأقوال إلى أفعال تقوم بها الأمم المتحدة ، لابد من اتخاذ قرار . غير أن الخطب تكون ذات اتصال يسير بأعمال الأمم المتحدة إذا ألقيت لا بوصفها إسهاماً فى المناقشة ، ولكن بوصفها بيانات للاستهلاك المحلى أو الدعاية العامة .

ويجب ألا يغرب عن البال أنه عندما تكون سياسة الدولة ذات تأثير على الأمم المتحدة فالواجب يحتم إيضاحها للرأى العام العالمى ، وكمثال بارز على ذلك نذكر خطاب الرئيس أيزنهاور فى عام ١٩٥٣ حينما تحدث عن (الذرة فى خدمة الاغراض السلمية) وأدى بالتالى إلى إنشاء « الوكالة الدولية للطاقة الذرية » . وعلى هذا نذكر أن كثيراً من الأقوال أو الخطب الملقاة إنما تكون مصممة ليترجم مضمونها إلى أفعال . وعلى كل حال فإن الوفد الذى يتكلم فى قضية ما ، دون أن يبدى أى ميل لتنفيذ ما يقول ويطالب به ، إنما يكون نصيبه الإهمال وعدم الثقة به . وتستطيع الأمانة أن تلعب دوراً مهماً فى تسليط الأنوار على موضوع ما فى المناقشات وذلك بإصدار بيان أو تقرير من قبل الأمين العام .

ويجب توقيت الأقوال التى ستلقى فى الأمم المتحدة بدقة لتعطى ثمارها وتأثيرها على الوجه الأكمل . ويحتفظ الأمين العام عادة بقائمة أدرجت فيها أسماء الوفود ومواعيد الخطابة المخصصة لكل وفد منها . وتميل أغلب

الوفود إلى اختيار وقت ملائم للخطابة يدرج موعده بقائمه ويختار عادة لا فى آخر الفترة الصباحية ، أو بعد الظهر ، أو عقب مناقشة موضوع هام مباشر ادرجت فيه سلسلة من وجهات النظر أو ماشابه ذلك ، بل بالفترة التى يكون فيها نشاط الأعضاء على أحسن ما يرام كالفترة الصباحية الأولى مثلاً . ونجاح الوفد لا يقتصر على حسن اختياره للتوقيت فحسب بل ويتوقف أيضاً على حسن تقديمه للمشاريع وحذقه فى النقاش ، وتأثيره على الأعضاء ، وتلك هى مقومات النجاح . ومن الأفضل تفنيد بيانات الخصوم على التو وليس فى اليوم التالى مهما كان الرد بارعاً . وتعطى عادة الوفود الوقت الكافى لإعداد الخطاب إلا أن الرد حالاً فى الوقت المناسب له تأثير أكبر وأن الخبرة فى الموضوع والمهارة فى عرضه وذلاقة اللسان والتوقيت — كلها من من مقومات نجاح الوفد .

موظفو اللجان

تختلف أهمية موظفى اللجان حسب موضوع المناقشة وشخصية وجنسية الموظف ، وطبيعة أى اختلافات فى تكوين كل جهاز من أجهزة الأمم المتحدة . والموظفون هم الرئيس ومعه نائب رئيس أو أكثر ، وغالباً ما يكون هناك مقرر (وكل هؤلاء يجرى اختيارهم من بين الممثلين) وسكرتير (هو عضو من الأمانة العامة للأمم المتحدة) . أما الرئيس فتتجسم فيه غالباً القدرة على استخذام مركزه وبراعته فى تسيير أمور اللجنة والعمل من أجل إنعاشها وفائدتها . فهو يقود المناقشة فى اتجاه بناء وذلك بتنبيه الأعضاء إلى الغايات الرئيسية من المناقشة إذا حادوا عن الهدف ، كما يبدى اقتراحات إجرائية من شأنها أن تزيد الفاعلية وتحث على العمل . ويلعب الرئيس ونائبه دوراً هاماً فى تقريب وجهات النظر بين الفرقاء المتضاربى الآراء والحد من

الخلافات إن وجدت ، وتوجيه الجميع نحو العمل المنتج المفيد. ولا يتدخل الرئيس عادة فى الأمور الموضوعية إذ أن ذلك يوقفه موقف الخصم ويؤثر على عدم تحيزه إلا أن له تأثيراً كبيراً فى الهيئات الصغيرة لحل وتسوية المنازعات .

أما المقرر فهو مسئول مع أمين السر ، عن تحضير تقرير اللجنة ورفعه إليها بشكل مقبول يحوز رضى الأعضاء ، وهو عمل ليس بالسهل طبعاً ، بل يتطلب حذقاً ودبلوماسية . وقد تطلب اللجنة أيضاً من المقرر أن يقوم بتحضير مسودة مشروع تسويةما أو بإبداء الآراء التى تساعد اللجنة فى عملها .

أما أمين سر اللجنة فهو مسئول بصورة عامة عن سير عملها ، ويعمل همزة وصل بين مختلف اتجاهات اللجنة ، كما يقوم بتحضير الأعمال وإجراء التنظيمات اللازمة لمساعديه ، ونتيجة لخبرته ، يملك القدرة على اقتراح تعديل وتحسين لغة القرارات المتخذة . وهناك ممثل عن الأمانة العامة فى أغلب الجلسات التى تعقدها اللجان فى الأمم المتحدة ، هو بمثابة المرشد فى الشئون الموضوعية والدستورية والقانونية المختلفة للمشاكل المعروضة على اللجنة. إن الموظفين وأمين السر مخولون صلاحيات واسعة للمساهمة فى تنمية الأعمال الإنشائية والحض عليها ، وإن تعاون كل من الرئيس وأمين السر وبقية الموظفين هو السبيل الوحيد للوصول إلى غايات طيبة ومجدية . ولابد من الإشارة فى هذه المناسبة إلى الدور الهام الذى يلعبه تأييد الحكومات الأعضاء .

الانتخابات

قد يكون من المفيد أن نذكر فى هذه المناسبة بالتفصيل ، كيف تجرى الانتخابات للجمعية العامة أو غيرها من المناصب فى الأمم المتحدة إذ أن

الاجراء العام المتبع مثال طيب جيداً عن الأسلوب الذى تعمل بموجبه القوى المختلفة فى الأمم المتحدة . قبل بضعة أسابيع من بدء جلسة الافتتاح لأحد أجهزة الأمم المتحدة تبدأ المشاورات غير الرسمية وهى تبدأ أصلا مع وفود الدول العظمى إلى حد كبير . لدى الدول الكبرى فى العادة وفود كبيرة بالدرجة الكافية بحيث يتوافر لها الأفراد ذوو الخبرة ممن يستطيعون القيام بهذه المهمة . وتبدأ المفاوضات مع الدول الكبرى لأنها — طبقاً لعرف هو موضع القبول العام — لا تقدم مرشحين لمعظم المناصب فى الأمم المتحدة والتى يجرى شغلها بالانتخاب . ففى جميع هيئات الأمم المتحدة تقريباً بعض الصراع بين الدول الكبرى ، والدولة الكبرى التى ترشح شخصاً من عندها للرئاسة تكون فى موقف سيء إذ يتوقع من الرئيس أن يساعد فى تحقيق الحلول الوسط التى قد تتعارض مع أهدافها أكثر مما تتعارض مع دولة صغيرة . وهناك بعض المبادىء المقبولة ، بصورة عامة ، تتحكم فى انتخاب موظفى اللجان المختلفة ومنها :

(ا) الحاجة إلى التوازن فى توزيع المناصب بين مختلف المناطق الجغرافية .

(ب) الحاجة إلى تمثيل مصالح خاصة (المانحون للمعونة الاقتصادية والمستفيدون منها) .

(ج) أهمية إيجاد رئيس جيد غير متحيز وخبير بموضوع البحث .

وإذ تتساوى الاعتبارات الأخرى يظفر فى انتخابات موظفى الأجهزة كل خبير حاذق منتصراً فى ذلك على عديمى الخبرة. والحقيقة أن معظم موظفى الأمم المتحدة يوزعون بناء على اعتبارات وأسس سياسية أو جغرافية دون كبير اهتمام بالصفات أو المؤهلات الفردية . وعندما تنتهى عملية توزيع المناصب بصورة عامة فالوفود ذات العلاقة تشرع فى تسمية مرشحيها بدقة وعناية تامتين وفى بعض الحالات تتردد الوفود فى تسمية شخص معين قبل

أن تعرف ما إذا كان من المحتمل تعيين المرشح إلى منصب . وهناك عادة أكثر من مرشح واحد لمنصب شاغر — فإذا مارغب أحد الوفود فى ملء ذلك المنصب بات موقفه حرجاً ودقيقاً ، فهو سيخلق الحيرة والارتباك فى نفوس أصدقائه من الوفود الأخرى التى تطمع فى هذا المنصب ، كما أنه سيثير السخط لدى أعدائه ، ضارباً عرض الحائط بكل ماتبذله الوفود الأخرى من جهود فى سبيل إنجاح مرشحيها . والحقيقة أن الخلافات الناجمة عن انتخابات مكاتب الأمم المتحدة قد تسبب فى بعض الأحوال جواً من المشاحنات والضغائن أكثر مما تستحق .

وقد يرى بعض المرشحين لمنصب معين أن من الحكمة الانسحاب ولو قبيل إجراء عملية الانتخاب بوقت قصير (بل حتى ولو بدأ الانتخاب فعلاً أحياناً) مما يسهل الانتخاب ويحل مشكلة ملء ذلك المركز الشاغر ، كما حدث فى عام ١٩٥٧ حيث تنازل شارل مالك (لبنان) عن ترشيح نفسه فى اللحظة الأخيرة لصالح السيد ليسلى مونرو (نيوزيلاند) ، وقد ضمن شارل مالك بذلك تأييداً من مختلف الصفوف والفئات أدى إلى انتخابه رئيساً للجمعية العامة فى العام الذى تلاه ، أى فى الدورة الثالثة عشرة للجمعية .

وإذا قامت صعوبة بالنسبة لوضع قائمة المرشحين اللازمين لتسيير أعمال اللجان المختلفة عمد إلى عقد اجتماعات غير رسمية للمناقشة فى حل المشاكل أو التغلب على العقبات القائمة . ويقوم الأمين العام بعرض أسماء المرشحين لهذه المناصب ويبين رأيه فيهم بحكمة ونزاهة تجنباً لانقسام آراء الأعضاء . وتجرى الانتخابات لملء مناصب موظفى اللجان السبع المختلفة فى الجلسة الافتتاحية للجمعية العامة عادة . ونظراً لتعقد العمل (سبع لجان ، وثلاثة موظفين لكل من هذه اللجان ، هم الرئيس ونائبه والمقرر) ، يقوم الأمين

العام بإجراء المزيد من المشاورات مع مندوبى الدول المعنية لإجراء هذه الانتخابات وتسهيل الأمور .

وتلى هذه العملية الصعبة عملية أخرى لا تقل عناء عنها ، وهى انتخاب الدول لأجهزة الأمم المتحدة ذات العضوية المحدودة . إن شخصية المرشح ذات تأثير على انتخابه ويعطى الدولة التى ينتخب منها المرشح الفرصة لتوجيه عمل الجهاز بصورة فعالة ولو أن هذا التأثير ضعيف فى الواقع . وعلى كل حال ، فالدولة التى لها رجال يتصفون بالخبرة والمقدرة ، والتى تسير وفق سياسة تتسم بالنضج والحنكة ، بالإضافة إلى السلوك الحسن والسمعة المحمودة ، هى جديرة ، بالطبع ، أكثر من غيرها بشغل المنصب المرشحة له. وبالنسبة لمعظم أجهزة الأمم المتحدة ، توجد اتفاقات ، بعضها رسمى والبعض الآخر غير رسمى ، تتعلق بتوزيع المقاعد . وثمة صعوبات ومشاكل عديدة قد تنشأ فيما إذا دب الخلاف بين الأعضاء المرشحين لشغل المنصب ، أو إذا ما قل عدد الأصوات المؤيدة للمرشح حسب التوزيع الجغرافى للمقاعد . ونذكر على سبيل المثال الخلافات التى نشبت بين الفلبين ويوغوسلافيا على شغل منصب عضوية مجلس الأمن فى دورة انتخابات الجمعية العام لسنة ١٩٥٣ ، والخلاف الآخر المشابه بين بولونيا وتركيا فى دورة الجمعية العامة لعام ١٩٥٩

وجرت العادة أن يترك الخيار لمجموعة دول ذات منطقة جغرافية واحدة لترشح دولة من بينها لشغل عضوية أحد المجالس أو إحدى اللجان، فإذا لم يتم اتفاق تلك الدول على مرشح معين ، برز خطر فقدان ذلك المقعد المخصص فى تنافس مع مجموعة أخرى .

وقد حدث ذلك فى سنة ١٩٥٨ فى انتخابات المجلس التنفيذى لصندوق الأمم المتحدة الخاص عندما رشحت الدول الآسيوية عدة أشخاص

فخسرت المقعد لمصلحة الكتلة الأمريكية اللاتينية ولكن الكتلة الآسيوية استعادت هذا المقعد فى سنة ١٩٥٩ عندما رشحت شخصاً واحداً عنها .

وحينما جرى تأسيس الأمم المتحدة ، أشير إلى أن انتخاب الدول لشغل مناصب أجهزة الأمم المتحدة ، إنما يكون تابعاً لمدى ماتبديه تلك الدولة من نشاط ومساهمة فى أعمال الأمم المتحدة وأجهزتها أولا ، ولتابعيتها لكتلة سياسية أو منطقة إقليمية معينة ثانياً . ولكن الزمن أدى إلى تغيير هذا المفهوم ، وبذلك فقد العنصر الهام الفعال اللازم فى اختيار الدول التى ستشغل أجهزة الأمم المتحدة المختلفة .

وقبل إجراء الانتخابات النهائية للجان ومجالس الأمم المتحدة ، تبدأ الاتصالات والاجتماعات الرسمية وغير الرسمية بين أعضاء الوفود للاتفاق على قائمة للمرشحين فى انتخابات الأمم المتحدة . لذلك نرى الكتل الجغرافية أو السياسية تجتمع وتتفق عادة على قائمـــة محددة لتضمن نجاح مسعاها .

المفاوضـــة

وتجرى المفاوضة بين الوفود أحياناً بالهاتف إذا كانت هذه الوفود على جانب من الصداقة وتفهم النوايا المتبادلة ، وتتكلم لغة واحدة . أما إذا برز احتمال سوء التفاهم فالمناقشة تجرى مواجهة . وهذه المناقشات جد ضرورية ومفيدة لتسهيل أعمال الأمم المتحدة بالنظر للاتجاهات الوطنية والاعتبارات السياسية المختلفة . وفى الأمم المتحدة تعتبر (لماذا) و (كيف) أكثر أهمية من (ماذا) ، فجو الاتفاق الذى يتوصل إليه ، إنما هو أكثر أهمية من طبيعة الاتفاق نفسه .

وتدور المحادثات فى أكثر الأحيان بين جماعات صغيرة من الوفود. وكما قال دين راسك « إن القرارات ذات الأهمية السياسية يجب أن تتضمن الإجراءات الدبلوماسية لتنفيذها والتى يجب أن تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القرار نفسه ». ويعترف دين راسك بأن وجود جهاز غير رسمى للأمم المتحدة بقصد التشاور والمفاوضة يؤثر على رغبة الدول فى مناقشة المشاكل فى الأمم المتحدة نفسها. ويقول « إن المناقشة دون استعداد تام بالمفاوضات المسبقة من شأنها أن تكون غير منتجة وداعية لليأس وخطرة ».

وتجرى المحادثات عادة بصورة رسمية أو غير رسمية، فى أروقة الأمم المتحدة أو خارجها. وعلى كل حال، فإن بناء الأمم المتحدة مجهز بكافة الوسائل لتسهيل مثل هذه الأمور، وتبادل وجهات النظر بين الوفود المختلفة، ومناقشة المشاكل المعروضة على بساط البحث. والمناقشة فى مثل هذه الظروف تختصر الوقت. إن مختلف الوفود تعتبر مبنى الأمم المتحدة مبناها الخاص وأن كل وفد مساهم جزئياً فيه. وغالباً مايستخدم مبنى الأمم المتحدة فى جنيف الشهير (بقصر الأمم) من أجل اجتماع أجهزة الأمم المتحدة خلاف الجمعية العامة، وتكثر فيه الاجتماعات إبان فصل الصيف عند مايغدو جو نيويورك غير مرغوب فيه.

وتمارس مختلف الوفود فى هيئة الأمم المتحدة حقوقاً وواجبات متساوية، ومبنى الأمم المتحدة فى نيويورك مصمم تصميماً فنياً وعملياً من أجل المناقشات. أما أعمال الأمم المتحدة فليست جميعها أعمالا رسمية، فكثير منها موجه من أجل تنمية الصداقات الشخصية. وعلى كل حال، فنظراً لأن جميع الذين يفدون إلى هيئة الأمم، إنما هم خدام الأمم، أو ممثلو حكومات، فمن الطبيعى أن تتسم أعمال هؤلاء بما يتفق والغاية التى أتوا

من أجلها ، وهى خدمة بلادهم وإعلاء شأنها وتحقيق الانتصارات لها فى الحقلين الوطنى والدولى على السواء .

إن أكثر وجهات النظر يتم تبادلها بين الوفود فى أماكن خاصة فى هيئة الأمم المتحدة ، كأن يتم الاجتماع فى إحدى قاعات اللجان ، ويتم التداول فى الأمر ، ويكون الاجتماع غير رسمى . وما الاجتماعات الرسميه إلا الوسيلة المباشرة التى يتم فيها اتصال وفد آخر والاتفاق على موعد محدد لبحث عدد من الأمور فى اجتماع غير رسمى .

وبينما تأخذ المناقشة الرسمية مجراها فى إحدى قاعات اللجنة ، فإن ثمة مجموعات أخرى من الوفود قد تكون مجتمعة فى غرف أخرى من بناء الأمم المتحدة لاتخاذ قرار حاسم بشأن موضـــوع معروض على بساط البحث .

وتجرى أحياناً هذه الاجتماعات فى الأروقة أو خلف غرفة الاجتماع ، ومن النادر أن تجتمع اللجنة بكامل هيئتها لصياغة القرارات ولتبادل الآراء . إلا أن اللجنة الثالثة (لجنة حقوق الإنسان) تلتئم بكامل هيئتها لأن أى اتفاق يتم بين جماعات صغيرة يكون غير مقبول من اللجنة ، وتجرى نتيجة لذلك المفاوضة مجددة فى اللجنة ذاتها . وعند ماتكون هنالك موضوعات من الصعب بحثها فى لجنة مكونة من مائة عضو مثلاً فالأفضل أن تجرى المناقشة فى مجموعات صغيرة ، وبالعكس إذا كانت اللجنة مكونة من عدد قليل من الأعضاء كالمجلس الاقتصادى الاجتماعى تجرى صياغة القرارات فى جماعات صغيرة وغير رسمية .

وثمة فائدة كبيرة بالنسبة لمكان هيئة الأمم الحالى وبنائها . فالأمم المتحدة بسبب وجودها فى نيويورك تساهم مساهمة فعالة فى توثيق عرى

التعاضد والتفاهم بين الأمم ، فهى بمثابة مركز أو بؤرة تتجمع فيها وفود الدول المختلفة للتشاور فى سبيل سعادتها وحل مشاكلها وخلق جو يسوده الرخاء والحياة الديموقراطية . وبرغم التسهيلات العديدة التى يمتاز بها البناء لتوفير راحة الوفود ، فهناك صعوبات جمة تعترض السبيل ، منها عدم اتساع المكان لإنشاء مكاتب للوفود المختلفة ضمن البناء أو فى ملحق به ، بحيث تضطر الوفود للتفتيش عن متسع لها فى المدينة التى تعج بسكانها وزوارها من مختلف أنحاء العالم . أما مطعم البناء ، فهو مزدحم برواده بحيث يجبر أعضاء الوفود أيضاً على تناول وجبات طعامهم فى المطاعم المجاورة التى لاتختلف من حيث وفرة روادها عن مطعم هيئة الأمم ، بالإضافة إلى بعض النواحى الفنية الأخرى كبطء حركة التنقل داخل البناء وعدم كفاية المصاعد الكهربائية وغيرها .. فالبناء إنما هو مجرد مكان له بعض المميزات ولكنه ليس مناسباً تماماً لأن يكون مؤسسة دولية ، بل يتطلب كثيراً من التحسين والتطوير .

المهام الاجتماعية

وتلعب الولائم والحفلات والشراب دوراً هاماً فى الحقل الدبلوماسى . فهى تهىء الوفود الأعضاء لتبادل وجهات النظر وتفسح المجال للمناقشات فى جو أقرب إلى الطبيعة وبعيداً عن التكلف . وبناء الأمم المتحدة فيه بعض المقاصف من أجل خلق مثل هذه الأجواء ، وغالباً ماتكون هذه المقاصف مزدحمة برواده ، ومثل هذه المقاصف لاتؤلف مكاناً لمناقشات جدية غالباً ، بل كثيراً ماتكون وسيلة للقاء يتفق فيه على تهيئة برامج لاجتماعات بين أعضاء الوفود تعقد فيما بعد .

وجرت عادة الوفود إلى اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة أن يقيموا

ولائم أوسلسلة من الولائم ، يدعون إليها عدداً من أعضاء الوفود الأخرى يتراوح بين ٦ — ١٨ عضواً . وتشتمل قاعة الولائم فى الأمم المتحدة على قاعات ملحقة أخرى صغيرة يمكن أن تقام فيها دعوات خاصة ، أما إذا تعذرت إقامة هذه الولائم فى بناء الأمم المتحدة ، فإن الوفد المضيف يدعو ضيوفه إلى أحد المطاعم فى مدينة نيويورك .

أما المناقشات التى تجرى إبان هذه الولائم فتتوقف على طبيعة المجموعة. فإذا ضمت الوليمة مجموعة من الأصدقاء سهل الحديث ، أما إذا كانت تضم مجموعة معقدة تهتم بالرسميات ، فالأحاديث فى هذه الحال تقتصر عادة على الأمور العامة فقط . ويصعب بصورة عامة الدخول فى أحاديث تفصيلية للأمور المعروضة على بساط البحث .

وتلعب حفلات الشراب دوراً مشابهاً لما ذكر إذا لم نقل أجدى منه . فحفلات الكوكتيل أصبحت تلعب فى هذا العصر دور الصالونات فى القرن التاسع عشر ، وهى تسمح لأعضاء الوفد بالاحتكاك بأكبر عدد من وفود الدول الأخرى فى وقت بسيط نسبياً ، والخوض معهم فى مجالات ومناقشات حول المواضيع المختلفة والاطلاع على وجهة نظرهم ، ومدى ردود أفعالهم تجاه مشاريع القوانين المراد تقديمها إلى الأمم المتحدة ، أو إقناعهم بوجهة نظر معينة ، وكسب عطفهم وتأييدهم . وقد أثبتت التجارب إمكانية قطف ثمار نتائج باهرة من جراء إقامة مثل هذه الحفلات .

ولا يجب على الدبلوماسى أن يتوقع الحصول على نتائج فورية نتيجة هذه الولائم والحفلات إذ نادراً ماتتغير مواقف الوفود المختلفة لأن الأشخاص لايستطيعون التأثير على سياسة بلادهم مالم يكونوا فى مراكز عالية . ولكن مما لاريب فيه بأن هذه الاتصالات الاجتماعية تشجع التفاهم وتزيد فى تقدير مواقف الوفود وتؤثر أحياناً على مجرى التصويت .

وعلى العموم ، فإن حياة الأمم المتحدة الاجتماعية أقل رسمية من الحياة السياسية المتبعة فى كثير من عواصم الدول ، فليس ثمة بروتوكول خاص بالأمم المتحدة يتحتم اتباعه بصورة مشابهة لما يتبع فى عواصم بعض الدول . والخلاصة أن الجو الاجتماعى المنبسط العذب يسيطر على الأمم المتحدة أكثر من أى مركز سياسى آخر . إن الفعاليات الاجتماعية تستهلك قسطاً وافراً من الوقت والطاقة نظراً لكثرة أجهزة الأمم المتحدة وتعدد وفودها من جهة ، وبعد منازل وأماكن إقامة هذه الوفود فى نيويورك من جهة ثانية . ولذا فليس باستطاعة أى وفد أن يثابر على مثل هذه الفعاليات الاجتماعية بصورة مستمرة خلال عدد من المسنين .

وقد تغير مفهوم كلمة « دبلوماسى » فى الأمم المتحدة والتى كانت تعنى الظرف والكياسة والغنى ، وأصبح من الصعب التمييز بين الوفود من الزائرين ، وهكذا نجد أن الأمم المتحدة قد أثرت على مظاهر الوفود وربما على أخلاقهم .

وهكذا نرى أن التجارب السياسية للوفود ، والحياة البرلمانية التى يمارسونها فى الأمم المتحدة ذات نتائج بعيدة المدى على حياة المجتمع الدولى .

الخلاصـــة

وفقا للتحليل السابق تتم الموافقة على قرارات الأمم المتحدة عن طريق عملية من التفاوض غير رسمية تتم خارج الاجتماعات الرسمية . فالوفود تقدم ، فى الجلسة العامة ، بعض الاعتبارات الأساسية التى تحدد وجهة نظرها السياسية . أما القرارات الخاصة التى يتم تأييدها فتناقش عادة بصورة غير رسمية ، ويفضل أغلب الوفود السعى لكسب تأييد الدول بعد

إجراء جملة من الاتصالات مع أعضاء الوفود الأخرى ، حتى إذا ما برمت استجابة أغلب الوفود لرغبات الوفد ، قام بعرض المشكلة على الرأى العام العالمى .

وإن جزءاً من السبب الذى يكمن وراء اتخاذ مثل هذا الإجراء ، إنما يعود إلى أنه إذا ماتبين صاحب العلاقة فى مسألة معينة عدم استراحة الرأى العام العالمى لوجهة نظره ، عمد إلى سحب مشروعه أو إلغاء ماتقدم به قبل عرضه أمام الأمم المتحدة ، لأن سحب المشروع إذا تم على نطاق خاص فردى ، خير من عرضه على الرأى العام العالمى وسحبه بعد ذلك ، فالأمر الأول أدعى إلى حفظ ماء الوجه ودعم المركز .

ربما يسأم الزائر العرضى للأمم المتحدة لدى سماعه الخطابات التى تلقى فى الأمم المتحدة ولا يجد لذة فى سماعه ، ولكن من المؤسف حقاً أن يحدث مثل هذا الأمر إذ أن كل إجراء من إجراءات الأمم المتحدة مهما كان بسيطاً كان نتيجة العمل والجهد الكبيرين .